

法政大学学術機関リポジトリ  
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

# 日本の援助の進化と退化：国際公共善への貢献を規定するもの

著者	高橋 基樹
出版者	法政大学経済学部学会
雑誌名	経済志林
巻	85
号	4
ページ	197-246
発行年	2018-03-23
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/14301">http://hdl.handle.net/10114/14301</a>

# 日本の援助の進化と退化

## —国際公共善への貢献を規定するもの—

高 橋 基 樹

### 1. はじめに

冷戦後に勢いを増し、とどまることを知らないように見えたグローバル化は、2010年代の半ばになり、にわかに自国第一主義という反動をみずから生み出したようである。それは、自己調整的な市場経済の広がり、逆説的に保護主義とファシズムの台頭、さらには第二次世界大戦という破局を招いたとのポラニーの描写をなぞるような「歴史の繰り返し」にも見える（ポラニー2009）。そうだとすれば、これは憂慮すべき事態である。極めて問題なのは、環境問題、感染症、貧困と不平等、テロ・紛争など各国に共通の課題が市場経済の拡大とともに深刻化・脱国境化しているにもかかわらず、それに対応する超国家的な政策イニシアティブの形成が立ち遅れていることである。言い換えれば、国際公共悪（International Public Bads）の増幅に対して、国際公共善（財）（International Public Goods）の拡充が追い付いていないのである。自国第一主義の強まりは、国際公共善の増進を抑制することになるだろう。その意味で人類社会は重大な岐路に差しかかっていると言ってよい<sup>1)</sup>。

1) 拡大しつつある国際公共善の供給の必要性という現代世界の共通の要請に対して、各主権国家が互いの責任を負う新しい国際秩序（“World Order 2.0”）を展望する見解もあるが（Haas 2017）、事態はそうした方向に進んでいるという裏付けは乏しい。重要なことは、今後どのような選択が国際社会の様々なアクターによって積み重ねられていくか、であろう。

こうした状況に対して、学術、特に社会科学は一体どのような貢献を成すことができるだろうか。国際開発研究、とりわけ貧困国に対する開発援助のあり方の研究を細々と続けてきた立場から、この貢献のために小さな試みをしてみようというのが、本稿の執筆の主たる動機である。

ところで、国際公共善への貢献という観点から社会科学全般を見渡してみると、開発援助に関わる見方には大きく二つの流れがあった。一つは援助の内実に踏み込んで、それが国際的に公共的な意義を現実を持ち得るし、実際に国際公共善を動機・目的として援助が行われていると見る、或いはそれらのことを暗黙のうちに前提とする立場であろう。これは援助の受入国の貧困削減や開発への効果などを議論する国際開発研究者、援助研究者の多岐にわたる研究に見られる立場である。

他方、国際公共善の達成手段としての援助の側面を無視、あるいは捨象する立場もあった。例として言えば、援助をそれぞれの供与国の自己利益の達成のための手段と見るリアリストの国際政治学者の古典的な援助観はその典型であろう（Morgenthau 1962）。

援助を自国利益追求の面を度外視して、利他的・国際公共的な目的達成の手段としてのみ捉えるのであれば、それは現実の把握として明らかに不適切であろう。それでは政府の公式政策文書に援助を通じた「国益の確保」<sup>2)</sup>という言葉が繰り返し使われ、「日本企業の進出を促進し、日本の経済成長の手段となるODA」などの言説が流布するのか説明ができない（戸堂2012参照）。

他方で、援助の利他的・国際公共的目的達成の手段としての性格をすべて否定してしまうことも適切ではない。それでは何故ある国家にとって戦略的・経済的にほとんど価値のない貧困国に対して、アンタイドの（ひも付きでない）無償の援助が行われるのか、何故現実の援助が開発・貧困削減の多数の側面に合わせて高度に専門化し、多面化しているのか、あるい

2) 「国益の確保」について言及している典型的な例としては、2015年2月10日に閣議決定された日本の「開発協力大綱」（外務省2015）が挙げられる。

は何故援助の途上国の開発に及ぼす効果をめぐる議論や実践が行われているのか、を説明できない<sup>3)</sup>。例えば、経済協力開発機構開発援助委員会（Organisation for Economic Cooperation and Development: Development Assistance Committee: OECD-DAC）の援助の評価は、受入国（＝途上国）の開発への貢献のみを基準<sup>4)</sup>としており、OECD-DAC加盟国である日本の国際協力機構（JICA）もそれをそのまま援用していて、そこには供与国側自身の利益は考慮されていない。

これらのことからすれば、両者の議論は、そのどちらもが正しく、どちらもが誤っていると捉えるのが妥当であろう（松本2014参照）。援助は、供与主体にとって利他的、利己的な動機・目的の双方をはらんでおり、そのどちらが強く作用するかは供与主体を取り巻く外的条件、及び国内的要因によって左右されるであろう。では、どのような状況の下で、援助の利他的側面が強まり、利己的側面が弱まるのか。

このことを踏まえて、本稿では、まず援助という政策行為が実施されるうえで必要となる情報の創出の主体とその創出のあり方とに注目する。援助案件が形成され、供与側と受入側の間でその実施が合意され、さらに実際に行われるにあたっては、援助の分野、対象となる地域・人口、必要となる投入の内容と規模などさまざまな情報が創出され、その情報は供与機関と受入機関、そして場合によって関係住民によって共有（ないし誤解）されていく。本稿では、援助に関わる情報創出の主体、創出されるべき情

---

3) 援助の効果については膨大な文献があるが、代表的なものを挙げると、Cassen1986や Carlsson et al. 1997などがあげられる。こうした1990年代までの議論は、援助の実践に大きな影響を与え、2003年にはローマ、翌々年にはパリで、多数の国家代表が参加して援助効果に関する会議が開かれた。パリの会議では、政府間の合意として、「援助効果向上に関するパリ宣言」が採択され、その内容は、アフリカをはじめとする途上国において援助の実践に大きな影響を与えた。この点は本文の後段で述べる。

4) OECD-DACの援助の評価基準は、適切性（relevance）、有効性（effectiveness）、効率性（efficiency）、インパクト（impact）、持続性（sustainability）の5つの項目からなっており、全て、援助が受入国の開発にどのように役立ったかを評価するために設定されている。JICAも現在では全く同じ評価項目を採用している。

報の内容、及びその共有のあり方について、それらが現実のなかでどのように展開してきたかを、日本の援助を具体的事例として考察する。そして、その情報創出の主体とあり方の展開を規定してきた政府の援助に対する目的意識、さらにそれを規定してきた要素（外的条件と内的要因）について考えていく。

日本の援助は、一貫して変わらぬ特徴を持ちつつも、時期によって変わっている。情報の創出と共有のあり方がその一貫性と変化にどのように関係しているのかを念頭に置きながら、時系列的に比較することはどのようなときに、どのような条件・要因によって利他性が強まり、また弱まるのかを考えるにあたって重要な意味を持つであろう。すなわち、もし、日本も冒頭で述べたような自国第一主義と無縁でないとするなら、これらの問いを明らかにすることを通じて、援助という利他性と利己性の双方をはらんだ行政行為が、どのように国際公共善の増進と国際公共悪の抑制（本稿ではそれを援助の「進化」と呼ぼう）につながるのか、また反対に前者の阻害と後者の助長（それを援助の「退化」と呼ぼう）につながってしまうのかについても、ある程度理解を得ることができるだろう。そして、その先に日本及び国際社会が歩むべき道筋を透かし見ることができるように思われる。

以下では、2. において本稿の考察の枠組みを示し、続いて3. 以下では1970年代までの援助の初期、4. では国際情勢とそれと連動した援助をめぐる制度環境が大きく変化した70年代から80年代までの援助の移行期、5. では1980年代後半から2000年代までの日本の援助が本格的に先進国的援助として展開した時期、6. では2010年代の援助の「退化」について論じる。最後に6. において本稿の論述の暫定的なまとめを行う。

## 2. 援助の情報創出とその条件・要因に関する考察の枠組み

かつて絵所（1994）は、日本の援助の特徴とされる「要請主義」につい

て論じる中で、本稿の論点である援助に関わる情報の創出に関して、次のような示唆に富む指摘を行った。

第一に日本の援助の顕著な特徴とされる「要請主義」の背後には、援助のひも付き制の下で、供与側（日本政府・実施機関）と受入側（相手国政府）の間の知識と情報のギャップを補う日本企業の援助案件の形成・要請のための活動があった（そこでは、各企業自身の案件受注が目的とされていた）。

第二に、このような「要請主義」と企業の介在が特徴となったのは、援助のひも付き制に依拠して輸出振興＝自国の経済的利益を追求しようとする、後発援助国日本の経済的必要性の故であった。

第三に、典型的な「要請主義」的援助は、日本経済とその援助が成熟を遂げ、ひも付き率を下げていくにしたがい、情報創出の主体が自発的にコストを担う一般の民間企業ではなくなり、政府機関や政府機関から有料で委託される専門的企業へと変容していくまでの間に生じた過渡的なものである（絵所1994：227-230）。

この絵所の指摘には、本稿の議論にとって有益であり、かつ現在の援助の状況を考えるにあたっても意義のある点がいくつか含まれている。一つは、援助案件が発案され、実施されるには、そのための情報を創出するのに要する取引費用の担い手が必要であり、その創出が私的な利益につながり、取引費用を回収できる限りにおいて、民間の営利企業が情報の創出者に自発的になり得る、ということである。もう一つは、援助自体に、未成熟から成熟に至る発展の段階があるということであり、未成熟な段階では援助供与国自体の発展の必要から援助のひも付きの比率が高く、民間の営利企業が情報創出の担い手となる余地が大きいということである。さらに、その発展段階に応じて先進援助国になるに従い、政府（ないし政府に属する援助実施専門機関及びそれらから委託を受けた専門的企業）が情報創出を担う部分が拡大していくということである。つまり援助のあり方の段階に応じた発展の主な動因として絵所によって想定されているのは、援助に

関わる情報創出の主体の変化だということになる。

ここで、絵所の議論をさらに敷衍するなら、援助の未成熟な段階では援助案件の基本情報の創出の担い手が、一般の民間営利企業（総合商社、総合建設会社、大手メーカー等）であり、したがって援助の目的も企業の利益追求に沿ったものとなる蓋然性が非常に高い。しかし、援助が成熟し、政府が情報創出を主導するようになると、援助の目的は企業の利益追求に必ずしも縛られなくなり、特に援助の実施専門機関が情報創出の担い手になると援助対象国の開発・改革といった利他的な目的も視野に入ってくるということになるだろう。つまり、絵所が想定する援助の成熟とは、われわれが想定している援助の進化と同様ないし、密接に関連したものと考えてよいであろう。

さて、わたしたちの考察を情報主体の変化についてだけにとどめたのでは、本論がなすべき貢献としては十分ではない。さらに一步進んで援助の情報創出の担い手が変化し、それが利他的なものとなることを促す条件や要因は何であるかを考えていく必要がある。情報創出主体の活動を規定する制度環境を整えるのは、直接的には援助の元手の拋出者である、供与国の政府である。そして、政府がどのような制度環境を提供するかは、政府が援助に対して持つ目的意識によってまずは左右されるだろう。

政府について考えるときにそもそも重要なことは、援助の政策決定に限らず、わたしたちは単純な一つ的意思決定主体としての政府を想定できないということである。日本に限らず、全ての国の政府は、過去積み重ねられてきたその国の歴史に加えて、時々の国際関係及び国内状況によってその意思決定に大きな影響を受けるだろう。そればかりでなく政府の中にさまざまな省庁・機関があって、それぞれの利害・思念は異なる。また、当然、狭義の政府の外部の主体（外国政府、政治家、企業、マスメディア、市民団体、学界、その他の組織・個人）からも大小の影響を受けるだろう。援助に関する政府の目的意識を考える際には、それらのことを考慮に入れる必要がある。そして、その目的意識とそれによって規定されるだろう援

助情報の創出に関わる制度環境は、政府を取り巻く社会の履歴・状況や諸主体の影響が作用した結果として生まれ、変わっていくのだと考えられる<sup>5)</sup>。

本稿では援助が対外政策であることを踏まえて、日本の援助に関する政府の目的意識を規定する要素として、内的要因に加えて外的条件を考慮する。外的条件として検討するのは、その時々を日本を取り巻く国際政治経済情勢、そして受入国との関係である。後段での日本についての論述が自ずと明らかにするように、ある国の援助は、外的条件として、当事者である受入国との関係に影響されるのは当然として、第三国の意向を含む国際的な情勢によって左右される。

内的要因として見るのは、主に援助の目的意識に関連すると思われる日本社会の知的状況、そして経済状況である。本論が注目するのは援助に関わる情報の創出であり、その情報の内容は、日本の社会が途上国のあり方や援助の役割をどのように捉えているかに関わっており、そして、それには、日本社会全体の知的体質が影響を与えていると考えられる。本論においてこの点は鍵となるのでより踏み込んで言うと、援助という外国で行われる特殊な行政行為を効果的に実施し、またそれを支えるためには、一種の職能共同体、あるいは知的共同体のようなものが形成される必要がある

- 
- 5) ここで述べたことに関し、本稿では、青木（1999）が、開発政策に関わって想定したように、権力を持った主体としての政府（government）と国家（state）を区別し、政府と社会の諸勢力の関係性と力のせめぎ合いの結果として、国家の資源配分のあり方が決まるという考え方にならうものである。ただ、次の点で青木の分析とは異なっている。第1に、青木の分析ではその国の知的状況が全く捨象されているが、本稿ではこの点を重視する。第2に、青木が分析の簡便化のために政府を単一の利害主体として想定したのに対して、筆者は政府の中の諸主体（各省庁・援助の専門機関）の利害と思念の違いにも注目する。第3に、青木が国家の資源配分が主に国内の諸主体の利害追求の相互関係によって決まると想定しているのに対して、筆者は、援助を考察の対象としていることもあって対外関係やその国の積み重ねてきた履歴が重要であると考えている点において、異なっている。
- 6) 援助の情報創出における知的共同体の役割については、Honda 2011の示唆によるところが大きい。ただ、同論文は一般財政支援の導入という政策決定に関わった専門的契約職員や国際協力機構からの外務省への出向者の少数の人びとからなる「知的共同体（knowledge-based community）」としてこれを捉えているが、本稿では外務省経済協力局ないし国際協力局、



と考えられる (Honda 2011; 藤田2008; Laffin1986)<sup>6)</sup>。こうした援助の知的共同体の特殊性は、援助が単なる国内行政行為の延長としてではなく、受入国の利害あるいは事情を考慮したものとして行われることでいっそう顕著なものとなると考えられる。このような援助の知的共同体が形成されるか否か、そしてそれが援助や途上国そのものについてより高度な知識を備えたものになるかどうか (それは往々にして国際的な知的共同体<sup>7)</sup> との対話や折衝を通じて実現されるものと考えられる)、さらにその知的共同体が援助の情報創出にどれだけの影響力を及ぼせるかは、その時々の方々の政治経済状況に加えて、その社会の知的状況に強く影響されるのだと考えられる。そして、もし援助の成熟、進化というものが、ある供与国によって自覚的、あるいは積極的に選り取られていくとすれば、そうした自律的な意思をつくり出し、支えるのは、その国の社会の自国の経済的利害を超えた途上国への関心とその背景にある知的状況に他ならないだろう。

他方で、援助がどのようなものであるか、特に利他的であるか、利己的であるかについては、元手の抛出者である政府の財政事情をはじめとする供与国国内の経済状況が関係するだろう。そして、国内の経済状況は当然国際政治経済情勢の大きな影響を受ける。国内の経済状況と援助の利他性との関係は、後段で見るように相当に複雑であり、単に経済が好況であれば援助は利他的なものとなり、不況であれば利己的になるといった単純な

---

国際協力事業団ないし国際協力機構、そして海外経済協力基金などに広がる、援助に関する一定程度高度な職能的な知識をもった人びとの集合を指している。ただ、援助をめぐる知的共同体は、藤田 (2008) が想定するような、資格に支えられた特定の専門性と内部的な自律性を持った技官である公務員集団に比べて、より緩い結びつきのものであることを断っておくことが必要であろう。

7) ここで念頭に置いているのは、ピーター・ハースが地球環境問題に関して提示した、ある問題について国際的な規範の形成に影響を与えるような、専門性と能力を持った人びとのネットワーク (epistemic community) である (Haas 1992)。援助の場合、時代や論点によって変化はあるものの、こうした国際的な知的共同体は、世界銀行、国連開発計画をはじめとする諸国際機関及びOECD-DAC事務局などに勤務する専門家、そして主に欧米、特に北西欧諸国などの援助関係者と彼らに助言を与える研究者、そして援助に専門的関心を持つ国際的なNGO職員等から成っていると考えられる。

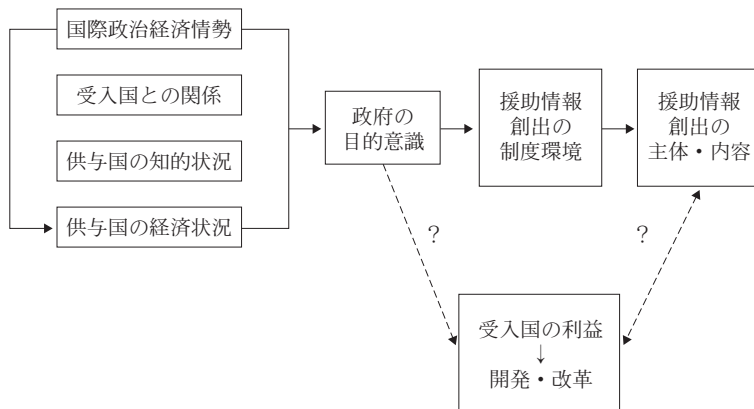
ものではない。

また、途上国の開発と改革に注目するのは、次のような理由による。既に述べたように援助が利他的な方向へと進化していくと、途上国の開発、さらには改革まで支援の対象とする可能性も拡大するだろう。ただ、開発支援・改革支援への関わりかたは、援助供与国・供与機関（以下双方を示す場合は、単にドナーという）によって役割、積極性、また受入国の自主性の尊重の程度が異なり、この点に注目することによって日本の援助の利他性をめぐる状況・経緯、またその条件・要因の特徴的なあり方を描き出すことができると考えられるからである（図1参照）。

本論では、図1のような枠組みの下で、時の経過に沿い、日本の援助の実施に関わる情報の創出の主体及びあり方の変化とその外的条件と内的要因の変容をとらえていきたいと思うが、全ての時期について大小の変化を逐一描いていくことは、論点をあいまいにすることになりかねない。そこで、大きく日本の援助のあり方の変遷に沿って、時期を4つにわけ、そこでの主要な変化に着目することにしたい。

一つめの時期は、日本の援助がより成熟したものへと転換を遂げはじめ

図1 本論の考察の枠組み



る1970年代までのいわば援助の開始期である。わたしたちにとって、まずこの時期の始めにどのような初期条件が援助供与主体である政府の目的意識を規定していたかを概観しておくことが重要であろう。そして、援助の開始からしばらくの間日本の援助は、何を目的意識とし、その下でどのような主体が情報創出を担ったのかが問題になるだろう。

二つめの時期は、1970年代以降1980年代までの、世界経済が激変する一方で、高度成長によって日本の経済規模が拡大し、受入国を含む国際社会との関係の中で日本の援助のあり方、そして援助の情報創出主体も大きく変化した時期である。

三つめの時期は、冷戦の終焉と前後して日本の援助が一定期間世界最大の規模となり、独自の理念やアプローチの明確化が試みられ、また国際援助コミュニティにおけるリーダーシップの発揮が模索され、そのことが生み出されるべき援助の情報の内容の多様化をもたらした1980年代後半から2000年代にかけての時期である。

四つめは、援助を通じた日本の国益追求が強調されるようになり、自国第一主義の強化へと援助のベクトルが方向付けられようとしているかに見える2010年代である。この時期が、現実に即した政策論の点からどの時期よりも重要であることは言うまでもない。ただ、2010年代の援助のあり方については、未だ流動的な要素も多く、資料・データも限られていることから、冒頭に述べた、グローバル化の内実の変化との関係での、簡単な考察にとどめざるを得ないだろう。

以下では、3. から6. までの節ごとに、上記の各時期について、論じていく。

### 3. 1970年代までの援助のあり方

#### (1) 日本の援助の初期条件

本節では援助の創始時から1970年代の転換までの期間について見ていくが、その初めに、この期間の援助ばかりでなく、現在に至る日本の援助に影響を与え続けたと思われる、援助の初期条件について、情報の創出という視角から重要な点について考えておこう。日本の援助(政府開発援助)が開始されたとされるのは、コロンボ計画に加入した1954年であるが、その頃の日本政府の援助の目的意識に影響を与えたものとは何だったのか。

既に述べたように、外的条件として重要なことは、当時の国際秩序及び日本の援助受入国との外交関係であろう。言うまでもなく、当時の日本はサンフランシスコ平和条約によって主権を回復したものの、第2次世界大戦の敗戦国として、アメリカの強い軍事的・外交的な影響下に置かれていた。アメリカ主導の国際秩序に順応していくためには、日本政府はアジアにおける軍事的・政治的覇権への欲求を放棄せざるを得ないばかりでなく、アメリカを中心とする外部の主体の意向や要求にきわめて敏感にならざるを得なかった。このことは、カルダーが日本の経済外交について形容したように、反応的国家ないし受動的國家(Reactive State)という日本の外交的あり方を形づくったものと言ってよいだろう(Calder 1988)。日本の国家としての受動性は、援助受入国である途上国や国際社会のあり方について日本なりのアジェンダを掲げ、それを積極的に実現するという志向性を、日本の援助について弱める意味を持った。

もう一つ援助に関わる外的条件として重要なことは、長く主要な援助対象国であったアジア諸国との関係である。第2次大戦終戦までの日本の植民地・占領地は、日本の軍事的敗北によって、その支配を脱した。植民地支配と軍事的侵略は、アメリカ主導の国際秩序の下で、日本の軍国主義がもたらした犯罪とされた。そのことを日本政府の指導層が罪責として内面化し、贖罪意識をもったかどうかはともあれ、日本は加害者、アジアは被害者と位置付けられたのであり、日本はアジアに対して賠償責任を負うべきものとされ、日本政府もそれを受け入れた。本論にとって重要なことは、初期の日本の援助は、加害者である日本から、被害者であるアジアの国々

を主要な対象として供与されたという事実である。それは覇権主義と使命感外交を柱とする外交の手段の一つとして援助を位置付けているアメリカとも、交渉により独立を認めた旧植民地との紐帯、また後者における秩序の維持と開発に自己の責任及び利益を見出して援助を行っているイギリス・フランス等とも決定的に異なっている。あるいは、そうした大国の動機とは一線を画し、人道主義的な観点からの援助を追求してきたとされる北欧諸国とも大きく違う。侵略と植民地支配という原罪を背負った日本にとって、その倫理的な劣位性から、米・英仏・北欧のように援助対象国の社会や政治のあり方について何らかの関与のためのアジェンダを持ち、援助を通じてそのための改革を対象国に求めていくという目的意識を持つことは、少なくとも初期には問題外だったのである。

次に日本政府の援助についての目的意識を規定する日本社会の内的要因について考えてみよう。

もちろん内的要因は、日本の状況に応じて変化していったが、特に直ぐ上で触れたような、援助対象国の政治や制度についての関与のアジェンダという観点から原初的に重要であり、また長い期間を通じて不変だったことは、丸山（1961）以来指摘されてきたような普遍的な志向性をもった体系的理念を学術、思想の基礎に置かない近代日本の「たこ壺」的な知的体質であろう。「たこ壺」的な体質は、日本の知のいわば負の側面として論じられてきたが、より踏み込んで考えれば、こうした体質が日本の知を決定付け、永続したのは、近代日本社会が経済的・軍事的に欧米にキャッチアップしようとするなかで、普遍的な志向性を持つ理念や哲学よりも実用的な知識や技術が重視されたということがあろう（中岡2013）。本論にとって重要なことは、戦後日本社会が途上国に対して接するときにも、「たこ壺」的で、実用主義的な知のあり方が卓越していたと考えられるということである。それは、自己が普遍的であると信ずる価値・理念に照らして途上国を益すると考えられる開発・改革の実現を追求しようとする（あるいはそのように考える人びとが一定の影響を持つ）欧米とは、大きく異な

ったアプローチであろう (Takahashi・Owa 2017)。こうした日本の援助の特徴は、上で述べたように過去の支配・侵略という原罪のために途上国への政策関与を自ら放棄したことによって一層強化されたと考えられる。今後十分な検討が必要であるが、戦前日本でも一定程度発展していた植民地政策学 (拓殖学) は、キリスト教的博愛主義の影響を受けて国際正義あるいは人道主義を追求する面を持っていたが<sup>8)</sup>、そうした面も、開始後しばらくの日本の援助政策に活かされた形跡はない。もし、この見方が正しければ、それもまた、日本の援助が倫理的劣位性に制約されて始まったため、世界的に通用する価値や理念と離れたところで展開されたことの一つの証左であろう。そのことは、戦後、援助の目的意識やあり方にも関わり、長く日本の援助が理念を欠いたものであり、同時にいわゆるハードの協力 (施設建設・物資供与・特定の科学技術の移転) を重視するものとして特徴づけられる要因となったと見てよいだろう (Takahashi・Owa 2017)。

本論の問題意識から知的状況について特記すべきこととして、援助の創始期には、少なくとも日本において援助そのものを調査研究対象とする学術的営為はなく、ましてや、援助自体を議論の対象とする知的共同体も成立のしようがなかった。

もう一つの初期条件たる内的な要因として重要なことは、援助開始当初＝1950年代の日本が未だ高度成長前夜であり、自国の復興・発展が経済政策の最優先の課題だったということである。それは戦争による生産施設の壊滅と植民地・占領地の喪失という事態を踏まえて、産業の生産力を再建・強化し、海外の植民地・占領地の資源と市場に依存していた戦前の経済構造を戦後の国際秩序に合わせて造り変えるという困難な作業を伴うものであった。言い換えれば、日本は未だ富裕な工業国とは言えない状況にあったのである。それは、日本の初期の援助の目的意識が対象の途上国の開発

---

8) そうした面は、戦前の拓殖学を切り開いた新渡戸稲造、矢内原忠雄の師弟の議論によって代表されるだろう。新渡戸、矢内原はともにキリスト者であった。

とその改革ということに向かわなかった、間接的な、しかし重要な原因だと考えてよいであろう<sup>9)</sup>。

日本の援助の目的意識という観点から以上をまとめると、戦後日本の国家としての外交における受動性、援助対象国に対する「加害」の経験と倫理的劣位性、そして体系性を欠き、一方で実用を重んじる知的体質及び援助をめぐる知的共同体の未形成、そして自国の復興と産業発展の必要性が、その目的意識を規定する四つの重要な初期条件として考えられ、そしてこの四つとも、途上国への関与において何らかの価値・理念をもって開発・改革を追求しようとする積極性を弱める方向に作用したと考えられる。

## (2) 創始期の援助と情報創出のあり方

さて、1950年代から60年代までは、援助後発国日本の草創期であり、援助国として未成熟な段階があったとすれば、この時期に他ならない。

日本の援助の起源に関して、多くの論者が挙げているのがアジア諸国への戦争賠償である。日本の東南アジア諸国への賠償・準賠償のうち役務賠償は、日本から支払われる資金でインフラ等を建設するかたちで行われることが多く、その事業には日本の建設業者・設計業者・コンサルタントが携わった。また、日本の生産物が賠償のために供与されることもあった。こうした経験は、開始期の日本の援助に同様に応用され、日本から貸与・供与される有償・無償の資金による事業も、日本の業者が受注・実施するかたちで行われた。さらに、日本への賠償請求権を放棄した国々に、代わ

9) コロンボ計画加入（すなわち、ODA開始）前年の1953年、吉田茂首相は、外務省に指示してアジアとの経済協力の方向性の策定のため、主に有力財界人からなる「アジア経済懇話会」を組織させた。その最終報告書の資料編には、東南アジア地域の情報が収集されて載せられているが、それらは、保健衛生状態を除き、同地域の資源の賦存状況など、日本の経済と企業活動との関係で有意義と思われるものに限られている（アジア経済懇談会1954）。このことは、1950年代の日本にとって経済的に援助がどのような意味を持つものであったのかを雄弁に語っていると思われる。なお、この報告書資料編を参照できるのは、阿部英樹氏の創生期の援助資料収集復刻についての努力のおかげであることを付記しておく。

りに開発援助ないし経済協力のかたちで、同様の役務供与ないし生産物供与が行われるケースもあった。ことほど左様に、日本の援助は戦争賠償等を引き継ぎ、あるいはその代替手段として開始されていたのである。

賠償が援助の起源であることが本論にとって重要な点は、恐らく3つある。一つは、民間業者が建設事業などの役務や物資の生産のかたちで賠償と初期の援助の実施に関わったということである。それは援助案件に関わる情報の創出の主体の如何を規定することであっただろう。

二つめは、(1)の初期条件のところで述べたように、日本は加害者として被害者であるアジア諸国と向き合わざるを得なかった。その加害者としての贖罪の具体的なかたちが戦争賠償等だったのである。その延長上に援助があったため、それは上記の初期条件で述べたように、日本が援助を通じて受入国に対して自らあるべきと信ずるかたちの開発や改革を求めることが問題にならず、日本の目的意識にも含まれ得なかったことを意味している。

三つめは、戦争賠償等は、自らの自発的意思に基づくものというより、アメリカ中心の戦後国際秩序の形成の過程で日本がいわば義務付けられたものであり、日本という国家の受動的な反応の典型的な例だということである (Calder 1988)。援助がその延長上にあったということは、その後の援助も受動的に行われる傾向を多分にはらんでいたということの意味しているだろう。そのひとつの証左として、日本の国家としての受動性を考える上で、援助は複数の研究者によって考察の事例として取り上げられてきた (Miyashita 1999; 佐藤2004; Sato 2010; 高橋2010)。

ただ、この点でわたしたちは、下村による、援助の開始には日本の指導層なりの主体的な意図があったという指摘に耳を傾けておくべきであろう。岸信介らのように戦前からアジア大陸との経済的な関係を日本の生命線として位置付けてきた政治的リーダーから見ると、敗戦によっていったん断裂したアジアの国々との関係を再構築することは、日本自身の経済的国益にとって、極めて重要な要請であった。下村は、岸らにとって、援助



はその経済的国益を実現するための手段の一つとして、意識的に位置付けられていたことを強調している<sup>10)</sup>。他方で、下村によれば、岸の政治的ライバルであった池田勇人は、国際協調主義の下で、途上国の利益となる援助を構想していたというが、池田の援助に対する考え方が日本政府によって本格的に取り上げられるのは、しばらく時をおいて、池田の死後である1970年代を待たなければならなかった（下村2014）。

初期における日本の援助の位置付けは、岸らの考えに沿ったものと言ってよく、それは未だ高度成長前夜で自国の復興・発展に専心していた1950年代の日本の必要性に根差したものだと考えられる。そして、岸らの考えの中では、敗戦という現実を受けてアメリカのアジアにおける覇権を認めてアジア諸国に政治的な影響を及ぼすことを控え（すなわち政治と経済を分離し）、援助を通じて東南アジア諸国と関係を改善できるのであれば、そこで日本の経済的利益を追求することが可能になると想定されていただろう。

援助を手段として自国の経済的利益を追求することは政府の文書でも公式に謳われている。1958年に出された通商産業省による最初の経済協力白書では政府開発援助の目的として、輸出市場と原材料輸入先の確保が挙げられている（通商産業省1958）。この点の明確さで日本の援助は欧米の援助と一線を画しており、その後、特に西欧諸国から批判を受け、また異端

---

10) 岸は、石橋湛山内閣で首相代理兼外相だった1957年2月に行った外交演説で、経済協力は本来民間企業が主となって進めるべきであるとしつつ、東南アジアに対する政府の経済協力をさらに進展させ、独立間もない諸国の国づくりを経済的に支えるため「アジア全域の福祉増進に貢献したい」とも述べている（<http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/fam/19570204.SXJ.html> 2017年11月2日閲覧）。それが、岸より対アジア政策においてハト派であった病氣療養中の石橋の考えを反映したものか、あるいは外務大臣として東南アジア諸国向けのリップサービスをしたに過ぎなかったのか、あるいは岸自身の考えをより複眼的に捉える必要があるかについてはさらなる検討が必要であろう。ただ、岸は同じ演説のなかで、上記の利他的な援助目的への言及の前に、経済協力は本来民間企業によって担われるべきものだとも述べていることもその検討の際には考慮しなければならない。ともあれ、何が具体的に「アジア全域の福祉」であり、それに向けた道筋がどのようなものであるかについて、当時の日本政府に具体的な理解や構想がなかったことはおそらく間違いないであろう。

視されることになった。ホワイトの報告（White 1964）は英国の海外開発研究所の委嘱を受けたものであるが、詳しい調査に基づいて日本の援助が如何に欧米と異なっているかを示している。興味深いことにそこで示されている日本の援助についての見方は、援助を自国利益追求の手段としているとして批判されている、現在の中国など新興国の援助へのそれと多くの点で類似している。この後、日本の援助は、OECD-DACのピア・レビューなどを通じて、アジアの偏重、その裏返しとしてのアフリカと後発開発途上国の軽視、ひも付き率の高さについて他の先進国から強い批判を浴びることになる。

ともあれ、上のような通産省（1958）による援助を通じた輸出振興と資源確保という経済的国益追求の表明は、相手国である途上国の開発・改革を主目的とし、そのために自らが費用を負担するという、戦後の先進国援助の原則的な理念とは大きく異なるものだった。こうした自国の経済的利益を本位とするアプローチは、日本の企業が援助プロジェクトに関わることを意味していた。例えば援助に必要な物資や役務の供給主体、あるいは援助を通じて開発される資源の輸入主体となるのは民間企業だったからである。絵所の指摘の通り、そうした日本企業の援助プロジェクトを通じた利益の獲得を制度的に可能としたのが、「ひも付き制」である。いわゆる「ひも付き制」の下では、援助プロジェクトの受注主体は、契約の上で、あるいはさらには物資の調達の上で日本の企業に限られる。仮に日本企業間の入札を通じた競争が何らかの理由で発生しないとすれば、各企業は、自身の落札を念頭に援助プロジェクトをつくり出すことにインセンティブを感じるようになるだろう（絵所1994）。そこで各企業は、開発途上国において援助の対象となりそうなニーズを発掘し、それを日本の援助の枠組みに当てはめてプロジェクト案を生み出し、当該途上国の政府ないし政治的有力者とインフォーマルな協議を重ねて、そのプロジェクトを日本政府に要請させるよう促すべく活動することになる。このような活動はいいかえれば、上で絵所の指摘として見たように、援助プロジェクトの要請と開始

にあたって日本の民間企業が日本政府と対象国政府の間に立って、必要な知識・情報の創出を担ったことを意味している。こうした場合には援助プロジェクトの内容を如何に形作るかについて、日本政府そのものが深く関与する必要性は低い。絵所が言うように、早い時期の日本の援助が要請主義と呼ばれたのは、日本の民間企業が案件の発掘・形成・要請という情報創出のコストを担ったがために、日本政府がそれらの細部にまで関与する必要がなかったことが大きく関係していると考えられる。

こうした民間企業の援助案件の情報創出への関わりに深く関係しているのが、この時期の日本の援助のもう一つの特徴である、日本政府の開発と援助に関する知識・ノウハウの欠如ないし乏しさであろう<sup>11)</sup>。それを言い換えるならば、この時期の日本には援助実施の専門機関が欠如しているか、あるいはあったとしても未発達であった。日本の政府開発援助の実施専門機関が設置されたのは、借款協力の実施機関である海外経済協力基金(OECF)が1961年、技術協力の実施機関である海外技術協力財団(OTCA)が1962年である。日本の政府開発援助は1954年に開始されたと述べたが、その後しばらくは援助の実施を管轄する実施専門機関は存在しなかったのである。OECF及びOTCAの創設は、他の先進諸国を開発援助に本格的に参加させようとしたアメリカの働きかけという外生的要因によるところが大きかった。また、当のアメリカも、途上国向け援助の専門の実施機関である国際開発庁(USAID)を1960年に創設したばかりであった。想像に難くないのは、OECFあるいはOTCAの創設当初はその組織やノウハウはきわめて未発達で、援助の発掘・形成などに必要とされる情報創出能力が乏しか

11) 開発途上国に関する研究を専門的に担う機関としては、岸内閣の下で、1957年にアジア経済研究所が設立されている。同研究所は、岸内閣でのアジア政策の考え方を強く反映して、通商産業省の主管下に置かれた。その後、アジア経済研究所は学術的研究機関としての性格を強め、日本の途上国研究の主要拠点の一つとはなったが、援助に関わる研究を主体的に担うことはしばらくの間なかった。

12) 下村恭民氏へのインタビュー(2017年10月31日、東京都内)によれば、OECFは設立当初は、援助を行う機関というよりも、日本企業の海外進出支援向け投融资のうち、日本輸出入銀行

ったということである<sup>12)</sup>。近代化開始以降の日本のいわば常套手段である他の先進国の先例からの学習も、当時の開発援助のリーダーであったUSAIDさえ設立から間もなかったことを考えれば、難しかったと考えられる。少なくとも組織体制については学べても、援助の発掘や形成のノウハウまで学ぶことはかなり困難であっただろう。さらに、日本政府・OECD・OTCAに助言を与えるべきOECD-DACの事務局も発足から間もなく、そのような知的能力・指導性を備えてはいなかったであろう。こうした中で援助を実施するためには、民間企業によるそれぞれのビジネスに沿ったかたちでの援助案件の発掘・形成が不可欠であり、その意味で援助の情報創出の多大な部分を民間企業に依存することになった。

日本の民間企業の援助案件の情報創出における大きな役割ということに関して、もう一つ重要な要因として考えておかなければならないのは、この時期における主要援助対象国の政府の能力と開発政策に対する主体性である。1950年代から70年代にかけて、日本の主要な援助対象国であった東南アジア諸国の多くは独立から間もなく、行政組織は未発達で技術官僚などの養成も十分には進んでいなかったと考えられる。そのため、専門知識を必要とするインフラ等の援助案件を発掘し、詳細にわたって立案・策定することは困難であったろう。また、日本への援助要請に関わる細かい事務作業をこなすことも簡単ではなかったと思われる。そのために、事業の技術的内容、ノウハウ、援助の要請手続きについての知識を持った日本の民間企業がこうした作業をある程度「代行する」ことが、援助案件では必要とされたのである。

---

が取り扱う案件に比べて、期待収益性の低い案件を担当するために設置されたという。そして、本格的に援助条件に合致した円借款をOECDが担うようになるのは、1965年の日韓基本条約に基づく対韓援助（長期低利借款）の開始を待たなければならなかったという。また、下村氏によれば、円借款の開始以降もOECDの人員は不足しがちで、民間金融機関からの出向者によって業務の相当部分が担われており、そのためあって、案件審査を重視する色彩が強かったという。そこで、まだ海外拠点がきわめて少数だったことも相まって、円借款の開始からしばらくは、OECDが率先して援助案件の発掘・形成で主導権を握ることは少なかったと言ってよいであろう。

## 4. 1970年代から1980年代における転換

### (1) 外的条件と内的要因の変化

3 (1) で日本政府の援助の目的意識に関わる4つの初期条件として、外的条件である、(i) アメリカ主導の国際秩序の下における受動性及び、(ii) アジア諸国との過去の加害者としての関係性、内的要因である、(iii) 一貫した体系的理念の裏付けがなく、他方で技術・知識の実用性を重視する近代日本の知的体質と援助に関わる知的共同体の不在、及び(iv) 自国の復興・開発という経済的必要性について触れた。

こうした初期条件のうち、劇的に変わったのは、(iv) の経済的状況であろう。1960年代から70年代にかけての高度成長により、日本は政府の比較的強い関与の下での輸出主導の工業化により、世界第2位の経済大国となり、第一次石油ショック直後の1975年にはG5＝主要先進国の一角を占めるようになった。その援助への影響として重要なことは、もはや、援助を通じて自国の経済的利益だけを追求することが経済大国としての責任上他の主要先進国の理解を得られにくくなったことであろう。

同時に、日本経済の目覚ましい成長と企業の海外進出は、海外から強い反発を招くことになった。(ii) との関係で重要なことは、主たる対象国であった東南アジア諸国で1973年の田中角栄首相の訪問の際に相次いだ反日暴動である。賠償、そして援助の供与にもかかわらず、東南アジア社会で日本への反感を払拭できていないどころか、それが噴出したことは、日本の政府及び指導層に大きな衝撃を与えた。これは、安易な政経分離アプローチの下、援助を通じて日本の経済的利益のみを追求することが限界にきていることを意味した。そして、石油ショックへの対処の緊要性と相まって総合安全保障、全方位外交の構築を促し、東南アジアを含む開発途上国との関係の再編成が進められるきっかけとなった。当然そうした方向性は援助のあり方をも変えることになったのである。他方で、特に東南アジ

ア諸国や新たに主要援助対象国となった中国との関係では、受入国政府の側に一定の能力が備わるようになり、従来のような日本の民間企業が実質的に主導して案件形成をするというやり方が通用しなくなってきた。

ここで、総合安全保障・全方位外交の標榜は日本の外交の一定の自立性を意味するよう見えるが、(i)の受動性は全体的には変らなかったと考えられる。総合安全保障という発想自体が、1970年前半の国際政治経済情勢の激変への反応であった。そして、アメリカの意向に従い、その冷戦戦略を側面支援するという日本の役割は、経済大国化によってますます強まったし、特に1980年代にはアメリカからの貿易黒字の還流の圧力が強まった。こうしたことは、援助にも大きな影響を与えたと言ってよいだろう。

最後に、(iii)の日本社会の知的体質に関しても、基本的に変わっていないと言ってよいだろう。その半面で経済成長、重化学工業の発展の成功に伴って産業技術は急速な発展を遂げた。日本の技術的優位性は、日本製品の競争力の高さをもたらし、1980年代半ばまで輸出の拡大を支えた。ここに、日本の知の実用性重視のあり方は、大きな現実的成果に帰結した。そうした技術の向上は、後述のように援助の面でも反映されたと考えられる。

他方で、途上国についての研究は、主に地域研究者をはじめ、多くの分野の研究者によって担われ、その裾野を広げていった。しかし、援助に関する学術的研究は、一部の経済学者や実務者によって分散的に行われているに過ぎず、学界そして知的共同体と呼べるものも存在しなかった。ただ、開発調査事業への参画や専門家としての派遣などで、技術系だけでなく、社会科学系の研究者が援助に関与することは増えていった<sup>13)</sup>。

高度成長とそれに伴う社会の変化、ドルショック以降の円の価値の上昇、

---

13) 1971年に設立された国際開発センターは、当時の援助に関する調査研究機関の欠如を補うことを目指して財界・官界の有力者も関与して作られ、主に経済学等社会科学や都市計画などの専門家を研究者として集めたが、主管官庁が分散したこともあって、小規模な財団法人にとどまり、その影響力は限られていた。

新興工業国・地域との競争の激化，そして石油ショック以降の低成長は，重化学工業から技術集約産業・サービス業などへの構造転換を日本の経済に迫った。そして，その過程は，産業への政府の関与の必要性の低下を伴った。それらのことは，日本の援助にも複雑な影響を及ぼすようになっていく。

以上のことを踏まえて，上に述べたような外的条件と内的要因の変化に伴って，日本の援助の目的意識とあり方が，1970年代から80年代にかけてどのように変わっていったのかについて，見ていくことにしよう。

## (2) 1970年代から80年代にかけての日本の援助の変化

1970年代から80年代にかけて，日本の援助は，いくつかの目に見える変化を経験した。本論の主旨との関係で重要なものを挙げると，次のとおりである。

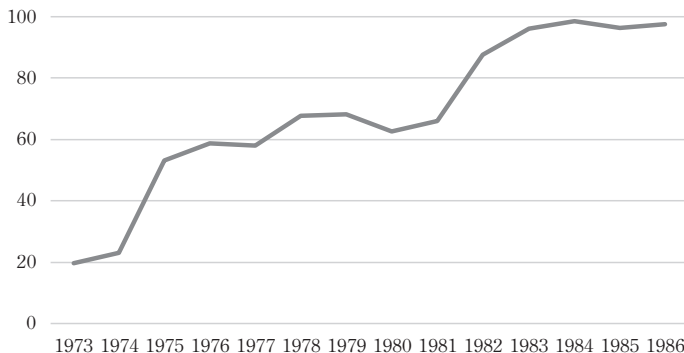
第一は，東アジア・東南アジア以外の地域への援助対象国の多様化である。なかでも微々たる援助額しかなかったアフリカに対して，1970年代以降10%程度の援助が提供されるようになった。

第二は，対象国の開発に関して，どのようなことを理念とするのかについて政府関係機関から公式・非公式の表明がなされるようになったことである。1977年，反日感情の顕在化を受けた対東南アジア外交の再構築の方向性を示した「福田ドクトリン」は，軍事大国化をしないこと，さらに東南アジア諸国の工業化を支援することを掲げた。また，同じころから1980年代の始めにかけて，外務省は経済協力局のレベルで援助の理念について世界的にどのような考え方が行われているかについて調査を行い，それを参照しつつ，日本のとるべき援助の基本理念として「人道的・道義的考慮」，「相互依存の認識」を挙げ，また非欧米で先進国入りを遂げた唯一の国としての経験・立場を，援助を通じて活かすことを掲げた（菊池編1978；外務省経済協力局1981）。人道的考慮や相互依存の認識は，以後一貫して政府の白書，あるいは政府開発援助大綱で援助の基本理念とされるように

っており、実質的に日本の援助理念の原型を形づくった文書と考えてよい<sup>14)</sup>。

第三は、援助のひも付き率が低下（以下、アンタイド化）し始めるとともに、商品借款、構造調整支援融資、ノンプロジェクト無償などのプログラム援助が増加したことである。図2、図3は、日本の援助のひも付きでない援助額の比率（アンタイド化率）の推移を見たものである。データの利用可能性の制約により、図2は1970年代から80年代の半ばまでの円借款のアンタイド化率を示している。この時期円借款は援助額の大宗を占めていたので、この図で援助全体の傾向もうかがい知ることができるだろう。図2と図3から分かることは、アンタイド化率は、1970年代、80年代、90年代といわば3段階の上昇を経験していることである。この間に、1973年前後に20%程度に過ぎなかったアンタイド化率は、円借款については80年代の半ばにほぼ100%になり、援助全体については90年代にほぼ100%にな

図2 円借款のアンタイド化比率（%）



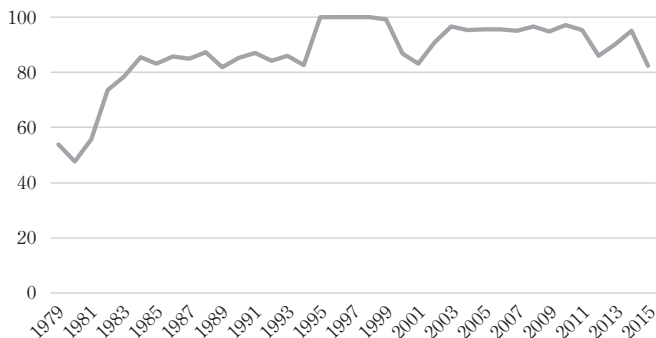
出所：『わが外交の近況』各年版；『我が国の政府開発援助』各年版

注：上の数値は、円借款の支出総額ベースについて取ったものである。

14) 菊池編1978の編者である菊池清明は当時の外務省経済協力局長であり、この報告書は、同局で組織的に作られたものと考えてよい。外務省経済協力局1981は、政府や外務省の公式文書ではないとされているはいるが、実質的には日本の援助理念の模索の一里塚だったと言ってよいだろう。



図3 日本の援助総額のアンタイド化比率 (%)



出所：OECD.Stat

注：上の数値は、援助全体の約束額ベースについて取ったものである。

った。

以下では、これら三つの変化に注目して、その条件・要因について考えていくことにしよう。本論の考察の枠組みから言えば、時代による条件・要因の変化に対応して、どれだけ日本政府の目的意識の中に利他主義が含まれるようになったかが、ひとつの焦点になるだろう。

上記の三つの変化は、日本が国際政治経済情勢の変動、受入国との関係の変化、そして第三国の求めに消極的に反応した結果として説明することがおおむね可能だろう。第一の対象地域のアフリカなどへの多様化は、OECD-DACのピア・レビューなどに示された欧米諸国によるアジア偏重への批判への対応だと捉えることが可能であろう。加えて、恐らくより重要なことは、アフリカが冷戦の代理戦争の場と化すと同時に、その深刻な窮乏化への対応を迫られたアメリカによる援助費用の分担の求めが、黒字還流の要求を背景に強く作用したことであろう（オアー1993）。その一つのかたちが日本にとって知見の少ないアフリカなどへの構造調整支援の強化であった。しかも後で見るように構造調整支援のあり方は、日本として主体的に援助の内容に関与したものとは全く言えないものだった。

第二の理念に関しては、「福田ドクトリン」による工業化支援の表明は、

正に東南アジア側の憤懣に促されたものであるし、人道的配慮や相互依存の認識という理念は、戦後先進援助諸国の中でかなり早くから常識となっていたものをなぞったと言ってよく<sup>15)</sup>、またOECD-DACピア・レビュー等による他の援助諸国からの批判をかわすための選択であったという理解も可能である。同時に、上記の外務省経済協力局の報告書は、援助を実施すべき日本独自の理由として、唯一の非欧米先進国としての位置付けに加えて、平和国家としてのコスト、経済大国としてのコスト、対外的経済依存の補強の3つを挙げており、これを自ら「防御的な理由」だとしている（外務省経済協力局1981）。すなわち、平和憲法を持ち、途上国を含む外国に多くを依存し、世界の国際協調なしに繁栄できない日本にとって、援助はやむを得ない負担なのだということであり<sup>16)</sup>、消極的に援助を正当化しているといってもよいだろう。これらの「防御的理由」は、初期の国益優先から離れてアンタイド化等を進め、援助に関わる制度環境を変えていくことについて国内の利害関係者に対して行った「言い訳」であるようにも読める。さらにこの報告書は、民間経済活動が反感を招かないようにすることなど途上国側の対日感情に配慮することを重視しており、そこにも、東南アジアの反日暴動が日本の当局者に残した教訓ないしトラウマの大きさを見て取ることができよう。

第三のアンタイド化とプログラム援助の増加も、OECD-DACのレビューなどによる他の先進国からの批判<sup>17)</sup> 及びアメリカからの黒字還流の求めに

15) 「人道的・道義的考慮」は、その起源をアジア・アフリカ諸国の独立以前におけるキリスト教各宗派の活動にさかのぼれるほど、欧米諸国にとっては援助の基本理念として原初的なものである。さらに相互依存の認識も、早くも1961年に第一次「国際開発の10年」を提唱したケネディ米国大統領によって援助の根本哲学として指摘されていたし、1969年の世界銀行総会における「ピアソン報告」では、南北問題が生んだ格差と軋轢を念頭に置いて「世界共同体」のなかで、南の途上国と北の先進国が相互依存していることを念頭に置いて、世界の平和と繁栄を目指すことが指摘された。1970年の「ティンバーゲン報告」、1980年の国連事務総長宛の「ブランド報告」も世界共同体、南北の相互依存の重視を引き継いでいる。

16) このことに関わって、この外務省経済協力局の報告書は、平和国家としてのコストと総合安全保障とを密接にかかわるものとして論じており、総合安全保障という考え方自体が、防御的なもの、あるいは外的条件の変化に対してとられた受動的なものであることを裏書きしているように解釈できる（外務省経済協力局1981）。

応じての反応だったと考えてよいように思われる。とりわけ1980年代のアンタイド化は、アメリカからの黒字還流の強い求めに対応して行われたものであったと考えてよい。またプログラム援助はマクロ経済政策の実施の支援を眼目とするものであり、プロジェクト援助に比べてアンタイドとなる可能性はるかに高い。プログラム援助の主体を成す構造調整関連の援助は、1980年代の前半に途上国全般で深刻化した国際収支・債務危機に対して、世界銀行（世銀）・国際通貨基金（IMF）とその背後に控えるアメリカ政府（特に財務省）の意向にしたがい、その途上国への政策改編要求を全面的に支援しようとするもので、そこに内容的な日本自体のイニシアティブを見出すことはできない。

他方で、これら三つの変化が全く日本外交の受動性によるものだと理解するだけでは、やや一面的であるかもしれない。「人道的配慮」「相互依存の認識」などは、池田勇人以来日本の指導層の一部がいてきた国際協調主義的発想から援助の主旨を明確化したものであると捉えられるのかもしれない。そして、今井（1993）が指摘するように総合安全保障の下での資源外交の中で重視されるべきは何といっても中近東であるにもかかわらず、1970年代から絶対的、相対的に増えていったのは、対アフリカ援助であった。また、東南アジアへの「工業化支援」の表明は日本なりに同地域の開発ニーズを読み取っての対応であるなどの解釈も可能かもしれない。特に、外務省経済協力局の報告書のなかで触れられた唯一の非欧米先進国としての立場、特にその経験を途上国に伝えるとの考え方には一定の主体性、積極性が認められるだろう。同報告書は、援助を通じて伝えられる日

17) ここで、OECD-DACのレビュー自体が日本の政府全体によって考慮されていたかどうかについては、慎重に検討する必要がある（注12の下村氏へのインタビューによる）。DACへの対応の担当部局となっている外務省経済協力局では毎年の白書にDACのピア・レビューによる負の指摘への対応ないし弁明を取り上げていたが、そのことが担当部局でない通商産業省、あるいは大蔵省によって共有されていたことを示す証拠はない。むしろDACによる負の指摘が日本政府全体の問題となったのは、G5、G7などで他の主要先進国によって提起されてはじめてであろうと考えられる。この点についての考察はより深い検討が必要であり、他の機会に譲ることとしたい。

本の近代化の経験が途上国の参考になり、また西欧文明の「吸収と超克」にもつながり得るとの考えを述べている（外務省経済協力局1981）。

ただ、アフリカへの援助の増加については既に述べたような、アメリカからの要請という面は無視できない。また、佐藤は、1970年代の日本外交で指導的立場にあった木村俊夫の言を引いて、反日暴動を受けて東南アジア以外に親密な国々を開拓する必要を感じたという動機を重視している。このことは、日本が国家意思として主体的にアフリカ開発を志したというよりも、東南アジアやアメリカという他者との関係に促されたものであり、佐藤はこれを「第三者反応性」と呼んでいる（佐藤2004、Sato2010）。

さらに、日本の非欧米先進国としての経験を援助に活かすという積極的な主張もその後しばらくの間、具体化されることはなかったのである（オー1993参照）。ましてや、途上国側の開発の状況に合わせて日本の経験を整理し、さらに具体的にどのような政策的処方箋を採れば、途上国の開発と改革に資することができるのかということについての深まった議論もなされなかった。他方で、1980年代以降に増加していった構造調整支援では、途上国に求める政策の中身を世銀・IMFにいわば白紙委任していた。1970年に第二次「国際開発の10年」の開始に向けて提案されたティンバーゲン報告が、開発は成長だけを意味するのではなく、途上国の自助努力と政策・制度の改革こそが重要であり、それを支援することが援助の役割として求められると指摘したことが先進援助国で広く共有されていたことを考えれば、日本のこの点での消極性、知的営為の乏しさは明らかであろう。

本論において重要なことは、70年代から80年代にかけての援助の大きな転換は、外的条件の激変のなかで、外交の手段としての援助が、多分に外生的な理由及びそれへの対応によって変わっていったということであろう。したがって、この期間の変化を内発的に成熟した、言い換えれば、援助供与国として受入国の開発・改革をどのように進めるかという利他主義的な意思だけに基づく進化であると捉えることは難しいように思われる。日本独自の援助を志向する意欲は垣間見えるものの、それが具体化される

ことはこの時期にはなかった。問題は、外生的な面をはらみながら取り入れられた工業化支援、人道的配慮などの開発上の目標・理念を、その後日本の援助がどれだけ内在化できたか、ということであろう。

### (3) 情報創出の主体と内容の変化

上記の3つの変化は、それぞれ直接・間接に日本の援助に関わる情報創出の主体と内容に変化を及ぼした。とりわけ大きな変化をもたらしたのは、やはり絵所の指摘のように、アンタイド化であろう。これによってそれ以前と異なり、日本の企業は案件の発掘・形成・要請のための取引費用を負担しても、案件を受注してその費用を回収することが保証されなくなった。この時期進行した円高が日本の企業の競争力を殺いだことも、日本企業の援助案件への関心を減退させた。また、アフリカなど東アジア以外の地域では進出している日本企業数は少なく、東アジアとは異なり日本企業の現地の社会や政府とのつながりや知見も乏しく、援助案件の発掘等を行う基盤が大きく欠けていた。特にアフリカが80年代を通じて経済の窮乏化に苦しんだことは、大方の日本企業の興味を失わせた。さらにこの時期に増加したプログラム援助について言うと、その多くは世銀・IMFという国際機関が立案する公共的な経済政策パッケージ、すなわち構造調整を支援するものであって、その案件形成・要請に日本の民間企業が介在する余地は全くなかったのである。

分野の面では、人道的配慮に基づく援助を拡大するという変化があった。「人道的配慮」は、言い換えれば、利他主義に則って援助の少なくとも一部を行うことを表明したものであり、通産省（1958）の経済的国益重視からは大きな変化であった。こうした理念の追加は、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）あるいは社会開発分野での援助の拡大を帰結した。これらの分野は、経済インフラに比して案件が小規模になることもあって、従来援助の情報創出を担っていた商社、建設会社、メーカーなどが強い関心を持つ分野では必ずしもなかったのである。

上記のような変化は、援助拡大の要請が強まる一方のなかで、日本の援助案件に関わる情報創出に伴う取引費用を政府及び援助実施機関が負担する余地を、大幅に広げるようになった。そこで必要となったのは、政府及び実施機関が受入国政府と対話し、援助の方針や案件の内容を形成していくということである。それは、日本が援助の要諦としてきた要請主義の内容と主体の構成が変質していくことを意味した。そして、円借款の年次協議、プロジェクトの形成・確認調査などのかたちで、OECD及び国際協力事業団（JICA）<sup>18)</sup>、またそれらを政策当局として管轄する外務省経済協力局の業務として、制度化されていった<sup>19)</sup>。これらのことは、既に述べたように、主要援助対象国である東アジア諸国の政府機関が組織的・人的な能力を身に付けていったということとも関係しているであろう。ただし、プロジェクトの形成・確認調査、さらに案件監理等の多くの部分は、OECD・JICAは発注はするが、直接行うのではなく、入札にかけられて受注した企業により実施された。ここに一般企業ではなく、援助についての専門性を身に付けた開発コンサルタント企業の業務が必要とされる基盤があった。

他方、注意しなければならないのは、70年代・80年代の援助案件情報創出において、外務省経済協力局、OECD、JICAといった援助専門部署・機関が、政府部内でどれだけの主導権を握っていたかということである<sup>20)</sup>。日本籍漁船操業の権利確保と密接につながった水産無償、あるいは日本経済の構造転換と官民の関係の変化によって日本社会で陳腐化し、需要の減った技術・ノウハウの海外移転のための職業訓練センター整備支援<sup>21)</sup> など

18) 1974年にOTCAと海外移住事業団を統合するかたちで設置された。

19) より正確に言えば、OECDが担当する円借款の監理は大蔵省国際金融局（現・財務省国際局）との共同で行われてきた。

20) 注10で述べたように、例えばOECD-DACのピア・レビューへの対応のように、政府のなかで、外務省経済協力局を除く他の省庁・部局が無関心であったとすれば、それは同局の主導権の弱さを示す一つの例だと言ってよいだろう。

21) 例えば、日本の労働者の教育水準の急速な上昇により、高度成長期に低学歴者に対する養成訓練への国内的な需要が低下したこと（逆瀬川2003）を背景に、アジア諸国へ職業訓練センターの設置を進める技術協力案件が増加したことなどがその一例として挙げられる。

には、各省庁が直接の利害関係を有し、援助専門部署・機関の関与は実質的にはなされず、聖域とされたスキームあるいは分野も多い。また、世銀・IMFの構造調整支援への協力は、省庁レベルではもっぱら大蔵省の専管事項となっており、かつ1980年代までは、日本側からその内容については既述のように白紙委任していた。その背景には、大蔵省及び構造調整支援融資の実施担当機関であるOECDに、構造調整の内容について吟味し、世銀・IMFと対話をすることができる人材が質及び量の面で欠けていたことがあるだろう。外務省やJICAについてはその状況は一層深刻であったと考えられる。こうした援助専門部署・機関の能力の欠如は、外務省経済協力局(1981)で提起されたような日本特有の位置付けを活かした援助アプローチの内容が、長い間具体化されることがなかったことの一因でもあったと考えてよい。

さらにOECD・JICAの人員については、幹部には、政府省庁からの出向者が多く、またその多くは技官であった。いっそうの検討が必要であるが、そのことは、日本の資金協力・技術協力をいわゆるハード重視のものとす一つの要因であったものと考えられる。他方で(1)で述べた日本の技術力の向上は、援助の面でも経済インフラの建設や機材供与において高い質のものを供与することにも結び付いた。BHN・社会開発分野でも多かったのは、施設の建設や機材の供与であり、また技術協力でも農業などの「理系・技術系」のノウハウが多く動員された。しかし、供与された高品質のものが、果たして途上国にとって適正で、制度や財務の面から長期にわたり持続可能なもので、広い波及効果を持ち得るかどうかについての検討は、「文系・社会科学系」の知に支えられる必要があり、OECD・JICAの内部では必ずしも組織的に行われてはいなかった。

ここで、もう少し踏み込んで言うならば、構造調整の白紙委任、日本特有という援助アプローチの曖昧さ、ハード重視といった、日本の援助を後々まで特徴づける事柄は、体系的理念を欠き、実用的知を重んじるという近代日本社会の体質をそのまま投影したものと言えるかもしれない。構造調



整の背後には新古典派経済学の体系があり、構造調整に積極的に関与し、あるいは異を唱えるためには、まずその体系を理解するに足る組織としての知的能力が必要である。ただ、その能力の欠如は、単に日本政府の問題というよりも、1980年代までの日本の学界、とりわけ途上国に関わる研究者の問題でもあったと言ってよい。同様のことは日本特有のアプローチの具体的構想についても言える<sup>22)</sup>。

ともあれ、70年代から80年代にかけての変化は、援助の情報創出の主体として政府及び援助専門機関が果たす役割を拡大させた。そしてそのことは、援助案件の目的を個々の一般営利企業の利害の追求からある程度自由にさせる面もあった。しかし、援助専門部署・機関の主導権や能力は十分ではなく、国際機関に迫随し、各省庁の利害が援助の内容に色濃く反映される状況がもたらされた。

## 5. 1980年代末から2000年代にかけての進化

### (1) 外的条件・国内要因の変化

ここでは、1980年代末から2000年代までの時期について、援助に関わる条件・要因を、前の2つの時期と同様に国際政治経済状況、受入国との関係、日本社会の知的状況、日本の経済状況の順に見ていこう。

この時期の国際政治経済状況について見ると、最も重要なことは、1989年の冷戦の終焉であり、これは言うまでもなく日本の対外関係と援助に大きな影響を与えた。援助に関して日本に強い影響を与えてきた米欧では、援助の戦略的価値の劇的な低下が認識されるとともに、援助の存在意義が

---

22) 周知のように「西欧文明」の「超克」は、戦時中の「近代の超克」論以来、日本の知的歴史の中で繰り返し提起されてきたテーマである。筆者はその全容を説明できるだけの能力を持たないが、その超克が何を意味するのか、そしてそれを実現するにはどのような方途がとられるべきなのかが、途上国も含めた国際社会に通用するかたちで体系化され、発信されたことは、基本的になかったと考えてよいだろう。



問われるようになった。アメリカではUSAIDの廃止が議論され、欧州では、財政逼迫も相まって主たる援助対象であったアフリカの開発の停滞と貧困の深刻化を前に、援助効果への懐疑が広がった。いわゆる援助疲れの発現である。こうした米欧の状況、特にアメリカにおける援助への関心の低下は、日本の外交と援助に一定の自由度を与えることになった。日本の援助が89年にアメリカを抜いて世界最大となったことも、その自由度を増したと考えられる<sup>23)</sup>。さらに、日本の主な援助対象であった東南アジアの開発の進展は、日本なりの援助の意義と効果に対する一定の自信を深めさせたとも考えられる。その点で、少なくとも1990年代の日本は援助疲れに苦しむ米欧とは対照的な状況にあった。

援助受入国との関係においては、1985年のプラザ合意による円の劇的上昇以降、企業の生産工程の海外移転が相次ぎ、東南アジア諸国はその主な移転先となった。また円高は、現地通貨で見た場合の日本の援助額の規模が自動的に大きくなることを意味し、量的なインパクトが拡大した。日本と東南アジア諸国の経済関係は急速に緊密化し、それに伴って対日感情は、複雑な部分を残しつつも、次第に敵対的なものではなくなっていった。さらに90年代以降、主要な援助対象である東南アジア諸国が徐々に受入国の地位から「卒業」するようになり、日本の援助は中国あるいはアジアの体制移行（旧社会主義）国、そしてアフリカでのより規模の大きい展開を必要とされるようになった。特にアフリカに対する援助は経済的・戦略的に関係の薄い国での援助の実施を意味していた。

一方、国内要因に目を向けると、日本全体の知的状況については、冷戦によってイデオロギーへの信仰が衰えたこともあり、一貫した理念体系の不在は変わりようがなかった。しかし、アジア諸国との関係の緊密化、アジア研究の進展、そして日本の援助の量的・分野的な拡大により、援助は

23) 日本の援助額はその後90年代の全般にわたって世界最大であり続けるが、そのことは他の援助国との相対的な比較の問題であり、また急激な円高の産物である部分もあり、日本の主體的な選択の結果だとは必ずしも言えない。

日本の研究者やジャーナリスト、NGOなどの関心を集めるようになった。そのなかで、1980年代後半以降注目されるようになったのは、日本の援助の負の影響である。いわゆるODA批判が研究者によってさかんに展開されるようになった。そこで主な批判点となったのは、日本のODAが環境破壊や住民の権利侵害を引き起こし、独裁政権を支えて腐敗の温床となり、また援助と言いながら自国の利益を図っているという点であった（村井・甲斐田1987；村井他編1989；鷺見1989など）。最後の点で問題とされているのは結局、日本の援助のひも付き制度であった。他方で、量的に拡大したODAを質的に支えるための人材の育成と研究の深化の必要性がより声高に叫ばれるようになり、開発・援助についての研究と教育が進展し、さらに海外の先端的な開発研究、あるいは国際援助コミュニティの議論を取り入れる速度は飛躍的に高まっていった。

そして、日本の経済は、1980年代後半にバブルを迎えたが、その崩壊以降、1990年代から20年にわたる低迷を経験することになり、このことは、援助にも大きな影響を与えるようになる。生産工程の海外移転は加速し、産業の空洞化が進むと同時に、少子高齢化が経済に与える負担はますます重くなっていった。

## (2) 援助の変化

1990年代から2000年代にかけて、日本の援助はいくつかの次元で新しい展開を遂げた。92年には初めてODA大綱が閣議決定され、人道的配慮、相互依存関係の認識に加えて環境保全が目的として掲げられたうえで、「自助努力支援」という新しい日本独自の理念も提示された。既に高橋（1998）で論じたように「自助努力の支援」は、援助を実施するうえでのアプローチのしかたを示したもので、どのような開発・改革を援助対象国で実現しようとしているのかを明らかにしたものではない。この理念の主唱者である渡辺が言うように、これは日本の援助の過去の進め方を理念として表現したものであり（渡辺1991）、そこには最大の援助供与国となり、特にア

ジア諸国との相互関係において、後者の工業化の進展に貢献し、全体として援助が成功をおさめたということについての日本なりの自信と自己主張欲求が込められているとみてよいだろう。そして、この「自助努力の支援」の主張は、途上国の開発・改革を支援するうえで、経済的・政治的な政策条件を課し、援助受入国の内政に積極的に関与することを辞さない米欧のアプローチに対して、賠償以来内政関与に慎重姿勢をとって来た日本として距離をおこうとしたものとも言える。

上記の欧米のアプローチの典型的な例は、構造調整支援であり、また冷戦後に強まった途上国への民主化要求であった。とりわけ構造調整に関しては、OECFが、1992年になって、それぞれの途上国の政治・社会的な現実に配慮した見直しを求める問題提起を行った（海外経済協力基金1992）。外務省の『ODA白書』によれば、こうした問題提起は途上国の自助努力を尊重する、日本の従来からのアプローチの延長上に位置づけられるものと解釈されるべきものだという<sup>24)</sup>。

他方で、1992年のODA大綱は4つの基本原則を掲げ、それらを援助供与にあたって考慮するものとした。その4原則とは途上国における、1. 環境と開発の両立、2. 軍事的用途・国際紛争への使用の回避、3. 軍事支出・大量破壊兵器等の開発・製造及び武器輸出入への注意、4. 民主化促進・市場経済導入・基本的人権及び自由の保障である。2と3は憲法の平和主義の適用と見なされるであろうし、4は冷戦後の米欧と同様に援助受入国の政治経済的改革への関与の姿勢を示したものと考えられるだろう。ただ、これらの原則をどのように実際の援助供与の判断基準とするのかなどは示されなかったし、その後も援助の実践のなかで日本なりの適用方法を具体化することは、核実験のケースを除き、なかったと言ってよい<sup>25)</sup>。

24) 外務省『ODA白書2004年版』参照 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04\\_hakusho/ODA2004/html/column/cl010111.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/column/cl010111.htm) 2017年11月5日閲覧)。

25) 1995年の中国の核実験、1998年のインドとパキスタンの核実験に際して、日本はODA大綱の原則に鑑みるとして、一部援助の新規供与の停止を表明した。

そのことには、やはり日本の受入国の開発・改革への関与は、米欧と比べてより慎重なものであることが表れていると考えられる。

先に述べた冷戦後の米欧の変化による援助に関する自由度の拡大、また自信と自己主張の欲求は、日本政府が国連安全保障理事会での常任理事国入りを試みたことと関係しているであろうし、また国際援助コミュニティのなかでリーダーシップを模索する動きにもつながった。1993年には第1回のアフリカ開発会議が東京で開催され、2016年までに6回の同会議が重ねられた。また96年にOECD-DACが冷戦後の援助の再編を目指して合意した指針 *Shaping the 21st Century*<sup>26)</sup> の策定にあたって主導権を取ろうとした。日本政府は、この指針に途上国の「オーナーシップ（主体性）」の概念を盛り込むことによって自身の「自助努力の支援」への同意を求めたが、オーナーシップとともにパートナーシップや相互の説明責任を主張して深い関与を諦めようとはしない米欧との間に「オーナーシップ」の概念をめぐる深い合意はなかったと考えられる。

ただ、日本の援助がアメリカの外交戦略から全く自由になったわけではなく、例えば21世紀になって同時多発テロ後の援助の多くが、アフガニスタンとイラクに向けられた。

1990年代の後半になると、最大の援助国日本は、広く国際社会全体にとっての開発課題に新たに直面するようになっていく。それは、教育や保健を中心とする貧困削減及び平和構築である。これらは、中国を含む東アジアというより、むしろアフリカなどの脆弱国家の課題であった。貧困削減は2000年の国連特別総会で採択されたミレニアム開発目標によって国際社会の合意となり、また紛争と暴力の広がりや深まりは、冷戦後の開発途上世界における最大の問題になっていた。貧困削減や平和構築、そしてより脆弱な国家への関与を深めていくことは、内容においても国際援助コミュニティのリーダーたらしめるためには避けて通れないことであった。

26) <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>（2017年11月29日閲覧）。

そのことの延長上に、2003年に閣議決定された新しいODA大綱は、人間の安全保障を掲げた。人間の安全保障は欠乏からの自由と恐怖からの自由を二つの柱とし、貧困削減と平和構築を共に包含する理念である。また人間の安全保障は、国家の安全保障とは異なるものであり、新ODA大綱は個々人に裨益することが日本の援助の究極の目的であることを明確にしたのである。人間の安全保障という理念に関して重要なことは、これが「自助努力の支援」のように日本独自の特徴を表した理念ではなく、全ての援助供与主体と受入国にとって共有され得る普遍的な適用可能性を持ったものだ、ということである。その一つの証左として、人間の安全保障の理念は、コフィ・アナン国連事務総長の委嘱を受けて国際社会の有力な知的リーダーが参加した国連「人間の安全保障委員会」<sup>27)</sup>との密接な連携の下に形成された（人間の安全保障委員会2003参照）。なお、新大綱の決定と前後して2002年にはOECDを統合した国際協力銀行が、また2004年にはJICAが環境社会配慮ガイドラインを設けて、環境問題、関係住民の権利などの配慮を情報公開の下で行うこととした。これは、80年代から盛んとなったODA批判への応答であるとともに、人間の安全保障の理念の具現化とも見ることができる。

この点で、人間の安全保障の理念を掲げたことは、普遍的な理念・価値の実現を積極的に追求する米欧的な姿勢から距離を置いてきた日本の援助の知的履歴のなかでは特異だったと言ってよいかもしれない。しかも、人間の安全保障は、個々の人びとの安全保障・福祉を受入国の国家の利害に優先する志向性をはらんでいた。こうした意味で、相手国の開発・改革への深い関与についての、従来からの慎重姿勢とも矛盾している。宇田川も指摘するように、人間の安全保障の理念は、それまでの受入国の主権と自立を尊重する理念である自助努力の支援とは、整合的ではないのである（宇田川2016）。

27) この委員会の審議では、特に日本政府が支援し、ノーベル経済学賞受賞者のアマルティア・センと国際協力機構理事長となる緒方貞子が共同議長を務めた。

こうした意味で、人間の安全保障を掲げた後の日本の援助は、二重性をはらむようになったと言えよう。その二重性を象徴するのが、援助協調への対応であるかもしれない。特に1990年代半ば以降の事態として重要なのはアフリカの重債務貧困国を中心に援助協調が進行したことである。援助疲れを克服し、援助の低い効果を払拭するために追求されたのが、援助協調であり、その主唱主体は北西欧諸国や世銀である。日本はこれに対して、援助効果向上に関するパリ宣言に署名し、ベトナム、バングラデシュ、タンザニアなどでは積極的に援助協調に参加するなどしつつ、イギリス・北欧が提唱する究極の援助協調の形態としての一般財政支援<sup>28)</sup>については部分的に対応するにとどめるなど、是々非々、あるいは徹底しない対応をとった。その背景には、援助協調、特に一般財政支援が、援助供与国・機関が一体となって援助対象国の内部の政策に関与することを意図としてはらんでいたことがあった。

人間の安全保障の理念で集約される日本の援助の新しい方向性は、それまで日本の援助に利害関係を有していた民間企業や政府各省庁の利害関心や対応能力の範囲を超える側面を大きく含んでいた。そればかりでなく、重要なことは、人間の安全保障の追求やアフリカなどの脆弱な国家での援助の展開は、対象国の政策、場合によっては行財政制度のあり方への関与を少なくとも潜在的に要請し、それまでの日本の援助の方式では対応できないものを求めており、そこに齟齬が生じてきたことである。それまでの、東アジアを主要な援助対象としつつ形成された従来の援助のあり方は、端的に言って個々のプロジェクトの集合であった。それは、日本の援助案件

28) 受入国の国庫に直接現金を供与し、財政を支援する援助形態。通常、用途は限定されず、予算の執行全体を支援の対象とする。それと引き換えに、ドナー側は受入国政府に対して、予算の構成、一般財政支援を含む歳入の実際の使途、予算執行の適正性などを説明する責任を負う。現金を供与せず、目的を特定して個別の施設建設、事業遂行などのかたちをとるプロジェクト援助とは対極にある援助形態である。これによれば受入国の全体政策を一致して支援することになるため、一般財政支援が援助協調の最適のかたちであるという主張がなされることになる。他方、こうした援助形態は受入国の政策にきわめて深く関与するものであり、またドナー側が望む改革を強く誘導する性格を持ったものでもある（高橋2005）。

が過去に個別企業や各省庁の主導によって形成されたことの産物であるが、また、他方でJICAやOECFにとってもこうした援助のあり方は、内外の民間企業・コンサルタントに発注した後の案件監理をより行いやすくするものであった。そのために、この援助の仕組みは制度として強い持続性を持ち、アンタイド化が進んでも大きくは変わらなかった。

他方で、1990年代後半から日本の援助の足元では、方向の異なる事態が進行していた。それは、1997年をピークにした援助予算の急速な削減である。財政逼迫に加えて、日本の従来の主要援助対象国が「卒業」に向かったことがその直接的な要因であろう。そして、1980年代からさらに進んだアンタイド化や上述のように貧困削減・平和構築など新しい開発課題への取り組みに国内の企業や省庁が強い関心を示さなかったことも間接的ながら、重要な要因として挙げられるだろう。

### (3) 援助に関わる情報創出の内容と主体の変容

援助予算の削減に反対する国内の声が一部の研究者等に限られていたことに象徴されるように、1990年代から2000年代にかけての援助は以前に比べて、より一般民間企業や、援助専門部署・機関以外の政府省庁にとって利益をもたらしにくいものになった。そのために、完全になくなったとは言えないものの、民間の主体が援助案件に関する情報を一から発掘し、形成するということは相対的に少なくなっていったと考えられる。その分、政府の援助専門部署・実施機関が役割を果たす余地はいっそう大きくなっていった。しかも、国際援助コミュニティでのリーダーシップの追求や、貧困削減、平和構築、さらに援助協調への対応など新しい高度な事業の要請には、援助専門部署と実施機関が応える以外になかった。

OECF、JICAの職員や専門家の高度な人材としての養成が進められ、また1990年代には両機関の知識獲得・創出のためにOECFに開発援助研究所、JICAに国際協力総合研修所が設置された。国際協力総合研修所では、主要な援助対象国・地域に向けて、主に社会科学系の研究者を集めた研究会が



開かれ、それを参照して援助の計画や案件の発掘・形成が進められることが公式的な考え方となった。この頃から、援助専門部署・機関の手による援助対象国の開発・改革に関する知識創出が進められるようになった。上記研究所・研修所は、2008年のJICAと国際協力銀行の円借款担当部門の統合に伴い、JICA研究所となった。

こうした90年代以降の援助に関わる知識創出に関わる事情として触れておかなければならないことが国外、国内の側面にそれぞれある。国外の事情として重要なことは、既に述べたように、日本は援助における国際的リーダーシップを追求する中で、アフリカ開発会議（TICAD）を主催し、OECD-DACの援助再編に関わる重要文書の作成で主導権を取ろうとし、さらに国連「人間の安全保障委員会」の活動を強く支援した。そして、援助協調の議論については、国際場裏と各援助対象国で展開する中で、やや場当たり的なながら、これに対応した。そのなかで日本の政府・援助専門機関が対話・折衝・討議の相手としたのは国際的に形成された援助の知的共同体（Epistemic Community）であったと考えられる<sup>29)</sup>。大きな協調融資国としての世銀との構造調整をめぐる対話にはじまって、TICADに関して共催者である世銀や国連開発計画（UNDP）、OECD-DACについては米欧諸国の代表及びDAC事務局、そして人間の安全保障委員会では世界的な研究者や国連の専門的職員との対話が、日本の政府・援助機関の担当者が必要とされた。それは、援助をめぐる国際的な知的共同体との結びつきが、一定程度形成されるようになったことを意味した。この間、92年の構造調整への問題提起、DAC文書での主体性をめぐる議論、そして平和的な手段を用いた人間の安全保障の追求など、日本なりの主張が積極的な局

---

29) この知的共同体は、DACの設置や1960年代の国連開発10年の開始から欧米社会で徐々に形成されてきたと考えられるが、特に1980年代の世銀・IMFの構造調整の是非をめぐる議論、人間開発指標の開発、1990年代以降の援助効果向上、ミレニアム開発目標の策定、援助協調に関する議論などで、活性化し、緊密化していったと見てよいだろう。この知的共同体での議論は、構造調整の軌道修正や援助協調における一般財政支援の提言など現実にも大きな影響を与えた。



面もあったが、基本的に日本は国際的な知的共同体における議論の受容者であった部分が大きいのと言えよう。

他方、国内では、援助の政府内担当部署・援助専門機関が国際的な知的共同体との接触・対話で得られた知識を織り交ぜながら、援助の大きな方向付けをする役割を負ったが、外交実務の一部として援助を担当し、基本的に援助担当の職務もローテーションの一環として担当する外務省経済協力局（現・国際協力局）等と、曲がりなりにも援助を一貫して専門とし、そのための研究予算も割り当てられた専門機関JICA・OECF（1999年から2008年までは国際協力銀行の一部となった）とでは援助に関する専門知識の蓄積量に格差が生ずるようになった。それは政策決定をする省庁と実施を担当する専門機関との知識が逆転しているというねじれであったと言ってもよい。必然的にJICA・OECFが外務省経済協力局に対するシンクタンク・アドバイザーとしての役割を果たす局面が増えた。その一方で専門機関が国際的な知的共同体との結びつきの中で得た高度な知識が必ずしも外務省等の政策判断に活かされるとは限らなかった。援助の方式・スキームなどの大枠の意思決定は外務省及び政府の判断にかかっており、そこで、JICA・OECFの一定程度高度化した専門知識や国際的な知的共同体でも意味を持つような理念や価値が考慮されるとは限らないという一種のゆがみが生じたと言ってもよい。具体的に言えば、それは高邁な人間の安全保障の理念が、具体的な援助案件において、とりわけ必要とされる脆弱国家における制度の構築・改編といった包括的アプローチを可能とするような方式・スキームの採用にはつながりにくかったということに現れているように思われる。

ただ、1998年には、外務省主導で国別援助計画が主要対象国について作られるようになり、全ての案件は基本的に同計画の主旨に従って形成されることとなった。外務省によれば国別援助計画は「被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、当該国の開発計画、開発上の課題等を総合的に勘案して作成する我が国の援助計画」<sup>30)</sup>とされており、ODAの「戦略性・効率性・

透明性向上に向けた取組の一環」とされている。さらに、受入各国の現地に大使館、JICA事務所等によってODAタスクフォースが作られ、2000年代後半からはタスクフォースを中心にして国別援助方針が、国別援助計画に代わって策定されるようになった。国別援助方針は、ODAタスクフォースが現地政府はもちろん、現地の援助コミュニティ（他ドナー、NGO、現地政府機関）との対話をした上で作られることになり、より深く、広く開発に向けた受入国の考え方を取り入れて策定されるべきものとなった<sup>31)</sup>。ここで重要なことは、日本の立場は、予め一方的に開発・改革の目的・目標を設定し、その達成を途上国に求めるのではなく、あくまで対話を通じた関与を尊重しようとした、という点であろう。また、JICA事務所など援助専門機関の意見を現地において取り入れることで、外務省の出先である大使館の援助に関する知識・ノウハウ不足を補おうとしたとも考えられる。

このように2000年代には、貧困削減、平和構築などの分野への関与の高まり、あるいは現地の関係者との開発ニーズに関する知見の共有など、援助に関わる情報創出において、援助専門部署・組織の主導権が最も高まったと言えよう。それによって、外務省の外交の一環として援助を位置付けるという立場の制約はありつつも、各企業や省庁の個別利益ではなく、受入国の開発への意思やその状況を尊重した利他的な援助をつくり出す可能性もまた最も高まったと言えよう。

ただ、日本の援助を現場において具体的に実施するのは、専門家派遣や日本国内での研修を除けば、個別に切り分けられた案件を受注する開発コンサルタント等の民間業者であった。貧困削減や人間の安全保障への関与、（日本の場合はかなり個別的な対応ながら）制度の改善・組織づくり、また援助案件の効果の事後における持続可能性の確保などに焦点が移るに従い、援助の現場で具体的に求められるものの重点がいわばハードからソフ

30) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/index.html#1>（2017年10月9日閲覧）。

31) [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taskforce/genchi\\_ta.html#section1](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taskforce/genchi_ta.html#section1)（2017年10月9日閲覧）。

トへ移行していった。これによって、既存の開発コンサルタントは業域・専門性の拡大を迫られることになり、また新しく社会開発分野などソフトの分野の案件を請け負うコンサルタントが増加していった。

貧困削減への関与の増大、援助協調への部分的な賛同と参画、人間の安全保障の理念の提示、そしてその具体化などは、日本の援助の成熟あるいは進化と見なしてよいだろう。しかし援助の進化が進むとともに、日本の援助額の減少が進んだことは、きわめて皮肉なことである。それは利他的な援助、例えば「人間の安全保障」を唱える際に途上国内部の問題への関与を必要とする普遍的な理念に基づいて援助を進めることに、日本の外交政策において主導的立場にいる人びと、そしてまた日本の社会全体が必ずしも広く厚い支持をしているわけではなかったという現実を示している。その背後に見えるのは、体系的で普遍的な志向性を持つ価値・理念の追求への関心が弱いという近代日本の知的体質が依然として続いているということであり、またそれと深く関連して、敗戦以来一貫して日本がとり続けてきた途上国の内政への関与への慎重姿勢であると言ってよいだろう。

## 6. 2010年代の援助

2008年の世界金融危機以後、先進援助諸国では、世界における貧困削減を推し進めてきた潮流に影が差しはじめた。それには、新興国、特に中国の経済の台頭による自国産業の競争力のさらなる低下、中国等による内政不干渉を前面に掲げ、経済インフラを中心とした援助の拡大、そして経済成長の回復によってとりわけアフリカなど途上国側の発言権が強まり始めたことも影響していた。さらに、本論の冒頭で述べたように、自国第一主義が強まり、貧困削減・利他主義的な援助を主導していたイギリスなど西欧諸国でも軌道の修正が行われ始めた。こうした動きのなかで、援助の専門家からなる国際的な知的共同体の各国政府の政策決定に及ぼす影響力も低下しつつあるように見える。

ただ、他方で別のベクトルの動きも見られる。2015年に、ミレニアム開発目標を継承し、発展拡大させるものとして国連総会で採択された持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）は、限定された貧困削減（特に教育・保健）だけではなく、環境保全、産業・インフラの発展、さらに不平等の改善などのきわめて多面的な、社会の改革をも必要とする目標を掲げた。それは包括的な国際公共善の増進への汎世界的な合意であると言ってよい。SDGsでは、持続性・強靱性に加えて、包摂性が基本理念として強く打ち出されている。これらを基本理念として強く打ち出したことは、SDGsが市場原理の広がり偏したグローバル化、そしてそれへの反動としての自国第一主義の双方を抑制するよすがとなり得る可能性を萌芽的ながらも生み出した。これは正に国際的な開発と援助をめぐる知的共同体における議論の積み重ねの結晶だと考えてよい。

日本では、2015年、ODA大綱が再び改訂され、開発協力大綱と名を改めた。そこでは、過去の2つの大綱に比べて「国益の確保」が目的としてより強くにじみ出るものとなった。実際にも中小企業の途上国進出支援が援助実施機関であるJICAの業務に加えられ、案件形成における日本企業への裨益が重視されるようになった。さらにはひも付き率の反転上昇（アンタイド化率の低下）が見られた（図3参照）。国益重視、ひも付き率の上昇が幸いしたかは議論の分かれるところであるが、減少を続けてきた援助予算は底を打つことになった。

これらは、中国をはじめとする新興国の援助の増加による日本のプレゼンスの相対的低下、また新興国の台頭と密接に関連したナショナリズムの強まり、さらには20年に及んだ経済の低迷への焦燥感、援助協調を目指す動きの弱まりなどが影響していると考えられる。日本もまた、他の先進援助諸国と同様の要因に影響されているようである。

果たして現在生じている援助の変化を全体として、退化ととらえるべきかどうかは、議論の分かれるところであろう。ODAタスクフォースによる国別方針の策定などの体制は変わっておらず、また、援助専門部署・組織

が援助の実施に関わる情報創出の主体となる状況は変わっていない。また2015年の開発協力大綱はSDGsと軌を一にして、持続性、包摂性、強靱性の実現という普遍的な理念を掲げてもいる。しかし、他方で日本社会の内向き志向の強まり、財政の逼迫など厳しい環境が変わらず、限られた援助額のために国際援助コミュニティにおけるリーダーシップの追求もかなわない中、「政治主導」「官邸主導」により、援助専門部署である外務省国際協力局の業務も、援助を外交の一環というだけでなく、近視眼的な国益追求の手段として位置付ける傾向を強めているようにも見える<sup>32)</sup>。それは、2008年に援助専門組織として円借款実施機能を含めて統合され、組織能力を絶対的には増したかに見えるJICAにも影響を与えずにはおかないだろう。こうして、援助に関わる知識創出への動機自体が改変されるならば、再び日本の援助は利己主義的なものへと「退化」することになろう。深刻なのは、繰り返しになるが、自国第一主義と新興国援助の影響力が強まるなか、それが国際的な傾向となっていることである。

## 7. 結論に代えて

上で見たように、過去の歴史のなかで、日本の援助は当初の自国の経済的利益を直接的に図るものから、世界的な課題への対処を含むより複雑で高度なものに変化してきた。それは、現在の新興国の援助に類似したものから先進国型の援助への進化をある程度意味していると言ってよいだろう。ただし、2010年代になって自国の経済的利益を図る方向への退化とも見える動きがあることには注意が必要である。

ともあれ、上述の進化の過程で、日本の援助に関わる情報創出の主要な主体は、自己の利益を図ろうとする民間企業から政府各省庁、そして援助の専門部署・組織（及びその委嘱を受けた開発コンサルタント）へと遷移

32) 2014年から17年の間の複数の外務省・JICA関係者への聞き取りによる。

してきた。その過程を動かしてきたものとして重要なのは、アメリカを頂点とする国際秩序の下での状況変化、並びに日本特有の受動性をはらんだ受入国を含む諸外国との関係などの外的条件であったように思われる。日本が利他的な援助に向けて自立的な政治意思を発揮し始めたのは、多分に外からの働きかけで黒字還流と円高が進み、援助の規模が拡大するとともにアンタイド化が進展したという環境の変化による部分が大きい。

ただし、変化した環境の下で日本政府なりに国際的なリーダーシップを追求し、自己主張を行おうとしたことが、援助の進化を促した部分もあるであろう。しかし、こうした援助の進化の過程は必ずしも日本の市民社会での広い理解や支持に支えられてきたわけではない。ただ、他方で、複雑化・高度化する援助の課題に応じた援助機関の能力の発展と援助の方針策定・実施における組織的統合化への努力、また開発や援助に関わる学界・NGOなどに関わる人びとの絶対数の増加、その人びとの蓄えてきた知的資源の深化と拡大、そして、国際的な開発コミュニティとの知的交流の進展等の要因の変化があったことも事実である。

今後援助の利他性・利己性をめぐる議論を、それを規定するものの次元まで深めていくためには、外的環境、援助供与国の国際社会における位置の歴史的固有性とその後の変化、援助理念を支える社会的・知的基盤、そして援助関連の政府組織の専門性・自立性、開発・援助を取り巻く国内の知的共同体の知識、その国際的な知的共同体との連結性などを詳しく検討することが求められる。

他方で、本論冒頭で述べた問題意識からすると、2010年代に見られるように自国第一主義が強まる米欧諸国、さらには新興援助諸国の動きと連動しつつ、日本においても援助を通じた「国益の確保」が強調されるようになっていく状況を見ると、援助の利己的な側面が顕在化するおそれ、より高まっているようである。それは国際公共善を増進することへの後ろ向きの姿勢の具体的なかたちともいえる。このことを踏まえると、援助の利他性を担保するために誰が、何をなすべきなのか、ということを検討する

ことが必要となろう。その詳しい検討は別の機会に譲らざるを得ないが、ここで本論のこれまでの検討から言えることを簡単に述べておくならば、次の通りとなろう。

まず、制度的に途上国の開発に役立つもののみを援助として認知すること、そして援助部署・組織を政治的に自立させ、専門性をいっそう強化することが必要となるであろう（これは北欧諸国やイギリスなどにおける現在の援助行政の体制である）。現実的に言って、そうしたことを支持する広い基盤は日本の市民社会内部には存在しない。とすれば、それを補うものを構想しておくことも必要であろう。取りあえず考えられるのは、次の二つのことを述べておきたい。

一つは、持続可能な開発目標（SDGs）のような汎世界的合意に援助の利他性を、供与国の遵守すべき準則として位置付けることである。このことはOECD-DACでは依然として準則とされているが、新興ドナーの援助拡大が著しいなか、実現可能性を措いて言うならば、新興国も含んだ合意の枠組みとして広げられ、強められるべきであろう。それは新興国の援助が多分に利己的なものだと思われる現状では、いっそう重要なものである。

もう一つは、開発、援助及び途上国についての知的資源を蓄えた専門家・知識層・市民が、援助の退化を防ぎ、進化を促すための合意形成を進めていくべく、市民社会を内部から変える努力をしていくことである。そして、そうした努力を、国境を超えた知的共同体・市民社会の動きと連動させていくべきであろう。そのための拠りどころとして、SDGsは意義・効力を持ち得るであろうし、またそのように活用されなければならない。現在の日本政府に、援助の進化への強い意志が感じられないなかでは、上記の知識層・市民が果たすべき役割は誠に大きいと言わなければならない。

謝辞：長年にわたってご指導を頂いてきた絵所秀紀先生の学恩にこの場を借りて感謝申し上げたい。先生のご業績、ご教示から得ることのできた知

見の数々は、筆者にとってかけがえのない貴重な財産となっている。また、本稿の執筆にあたっては、下村恭民法政大学名誉教授、柳原麻紀子氏（国際協力機構）の多大なるご助力をいただいた。記して感謝に代えたい。

### 参考文献

- 青木昌彦 1999『比較制度分析に向けて』（瀧澤弘和/谷口和弘訳）NTT出版。  
アジア経済懇談会 1954『アジア経済懇談会報告資料』。
- 今井健一 1993「日本」北村かよ子『国際開発協力問題の潮流』アジア経済研究所, 185-212頁。
- 宇田川光弘 2016「日本の援助理念としての自助努力支援の国際政治論的考察」『国際政治』186号, 113-126頁。
- 絵所秀紀 1994『開発と援助—南アジア・構造調整・貧困—』同文館。
- オアー Jr., ロバート・M 1993『日本の政策決定過程—対外援助と外圧—』東経。
- 海外経済協力基金 1992「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について—主要なパートナーの立場からの提言—」『基金調査季報』73号, 4-18頁。
- 外務省経済協力局 1981『経済協力の理念—政府開発援助はなぜ行うのか』国際協力推進協会。
- 外務省 2015「開発協力大綱について」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf> (2017年10月29日閲覧)。
- 菊池清明編 1978『南北問題と開発援助—経済協力の現況と展望—』国際協力推進協会。
- 逆瀬川潔 2003「職業訓練の変遷と課題」『帝京経済学研究』37巻1・2号, 51-96頁。
- 佐藤誠 2004「日本のアフリカ援助外交」北川勝彦・高橋基樹編『アフリカ経済論』ミネルヴァ書房, 241-259頁。
- ジェイン, プルネンドラ 2014「日本の対外援助政策と国益」『国際問題』no.637, 15-25頁。
- 下村恭民 2014「日本の援助の源流に関する歴史比較制度分析」『国際開発研究』23巻1号, 117-131頁。
- 鷺見一夫 1989『ODA援助の現実』岩波書店。
- 高橋基樹 1998「日本の対後発途上国向け援助の再検討：援助の理念と自助努力支援」今岡日出紀編『援助の評価と効果的实施』（アジア経済研究所）。



- 73-119頁。
- 高橋基樹 2005「ファンジビリティと開発援助—貧困国家に対する一般財政支援の課題—」『国民経済雑誌』191巻6号。68-86頁。
- 高橋基樹 2010「日本の対アフリカ援助外交の変遷—＜反応＞性と政治的意志の欠如—」『国際問題』591号, 14-27頁。
- 戸堂康之 2012「ODAと日本企業の国際化—日本と被援助国の間にwin-winの関係を築く」『国際問題』616号, 44-54頁。
- 通商産業省 1958『経済協力の現状と問題点』1958年度版。
- 中岡哲郎 2013『近代技術の日本的展開—蘭癖大名から豊田喜一郎まで—』朝日新聞出版。
- 人間の安全保障委員会 2003『安全保障の今日的課題』朝日新聞社。
- 藤田由紀子 2008『公務員制度と専門性—技術系行政官の日英比較—』専修大学出版局。
- ボラニー, カール 2009『大転換—市場社会の形成と崩壊—』(野口建彦・栖原学訳) 東洋経済新報社。
- 松本悟 2014「誰のためのODAか?—利他と利己の間で—」『世界』8月号, 192-197頁。
- 丸山真男 1961『日本の思想』岩波書店。
- 村井吉敬・甲斐田万智子 1987『誰のための援助?』岩波書店。
- 村井吉敬・ODA調査研究会 1989『無責任援助ODA大国ニッポン—フィリピン, タイ, インドネシア現地緊急リポート』JICC出版局。
- 渡辺利夫 1991「自助努力支援の理念を高く掲げよ」『中央公論』1991年10月号, 85-96頁。
- Calder, K.E. 1988 “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State,” *World Politics*, vol.40, issue 4, pp.517-541.
- Carlsson, J., G. Somolokae, & N. van de Walle 1997 *Foreign Aid in Africa: Learning from Country Experiences* Uppsala: Nordic Africa Institute.
- Cassen, Robert and Associates 1986 *Does Aid Work?: Report to an Intergovernmental Taskforce*, Oxford University Press.
- Haas, P. M. 1992 “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, vol.46 no.1, pp.1-35.
- Haas, R. N. 2017 “World Order 2.0: The Case for Sovereign Obligation,” *Foreign Affairs* 2017 January/February Issue (<https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/world-order-20> (2017年11月1日閲覧))。

- Honda, T. 2011 *Japan's Aid Policy: Tension in Aid Reform for Poverty Reduction*.  
Doctoral Dissertation, University of Wales, Swansea.
- Laffin, M. 1986. *Professionalism and Policy: The Roles of Professions in the Central-Local Government Relationship*, Avebury.
- Miyashita, A. 1999 "Gaiatsu and Japan's Foreign Aid: Rethinking the Reactive-Proactive Debate," *International Studies Quarterly*, vol. 43, issue 4, pp. 695-731.
- Morgenthau, H. 1962 "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review*, vol. 56, no. 2, pp. 301-309.
- Sato, M. 2010, 'A Historical Analysis of Japan's Aid Policy in Africa,' in Howard P. Lehman (ed.) *Japan and Africa: Globalization and Foreign Aid in the 21st Century*, London: Routledge, pp.8-24.
- Takahashi, M. & M. Owa 2017 "The Peculiarities of Japan's ODA and the Implications for African Development," A. Asplund & M. Söderberg eds. *Japanese Development Cooperation: The Making of an Aid Architecture Pivoting to Asia*, Abingdon and New York: Routledge, pp.19-41.
- White, J. 1964 *Japanese Aid*. Overseas Development Institute.

## The Evolution and Degeneration of Japan's Aid: Determinants of Contributions to International Public Goods

Motoki TAKAHASHI

### 《Abstract》

Inspired by the argument of Esho (1994) that as foreign aid becomes more altruistic, the leading creators of the information required to formulate aid projects change from Japanese private actors to the government, this article aims to clarify what factors have caused this evolution (becoming more altruistic) and degeneration (becoming more selfish) of Japanese aid and how the leading actors of information creation have changed in relation to these aims. As possible causes, the article examines the international political and economic environment, relations with recipient countries, the intellectual situation in Japan and the state of the nation's economy from the beginning of its foreign aid in the 1950s to developments in the 2010s. On the basis of this historical exploration, the article claims that while the process has been largely reactive, and values and ideas underpinning altruism in Japan's aid have mostly been weak, there has certainly been an evolution in which the purposes of aid have shifted from Japan's own industrialization to that of recipient countries and the solution of global issues such as poverty reduction and peace-building. Through this process, leading information creators moved from private businesses to government and public agencies, and an intellectual community of professionals equipped with special knowledge about aid was formed. This community now faces a grave challenge in the form of the momentum to degenerate aid due to rising national particularism.